

SPEAKER'S RULING

GOVERNMENT MOTION NUMBER FOUR

Honourable senators, yesterday, after Senator Martin moved Government motion 4, Senator Fraser rose on a point of order. She questioned the propriety of this motion.

Government motion 4 is what can be called a “disposition motion.” These are motions establishing specific procedures to determine how the Senate will deal with a particular item or items of business. Such motions are uncommon, but a ruling of April 28, 2004, indicated that they are generally in order. That ruling stated that a motion of this type is not a violation of our Rules and practices. As the ruling noted, “Since the Senate has complete control over the disposition of the motion, it maintain[s] its fundamental privilege to determine its own proceedings.”

This particular disposition motion proposes to establish a process to deal

DÉCISION DU PRÉSIDENT

MOTION DU GOUVERNEMENT NUMÉRO QUATRE

Honorables sénateurs, hier, après que la sénatrice Martin a présenté la motion du gouvernement numéro 4, la sénatrice Fraser a invoqué le Règlement. Elle a mis en doute la pertinence de cette motion.

La motion du gouvernement numéro 4 est ce que nous pouvons appeler une « motion de disposition ». Il s'agit de motions établissant des procédures précises pour déterminer la manière dont le Sénat traitera un ou plusieurs points particuliers. De telles motions sont inhabituelles, mais une décision du 28 avril 2004 indiquait qu'elles sont généralement recevables. Cette décision affirmait qu'une motion de ce type ne constitue pas une violation du Règlement et des pratiques du Sénat. Comme la décision l'indiquait, « [é]tant donné que le Sénat a le contrôle complet du sort réservé à la motion, il [maintient] son privilège fondamental de décider de ses propres délibérations. »

Cette motion de disposition particulière propose d'établir un

with motions 2, 3 and 4 under Other Business. These motions propose to suspend Senators Brazeau, Wallin and Duffy. They were brought forward at the initiative of Senator Carignan. He moved the suspension motions as his own proposals, not as initiatives of the Government. He has been quite clear on this, and proceedings in the Senate have gone forward on that basis.

Any suspension motion is difficult. No senator would deny that. These motions require that the Senate, as a body, consider disciplinary actions. This is part of how we can maintain the reputation of this chamber and public confidence and trust in one of the basic institutions of our system of governance.

Debate on the motions to date has been vigorous and productive. Many senators have participated, and they have done so in a respectful and serious manner. I wish to thank honourable senators. The process has been dynamic, informative and instructive, not repetitive. The debate has captured the attention of the Canadian public. It has provided information that was previously unknown or not well understood, helping us to better appreciate the work that remains to be done to improve our internal administrative operations.

processus pour traiter les motions numéros 2, 3 et 4 sous le titre Autres affaires. Ces motions proposent la suspension des sénateurs Brazeau, Wallin et Duffy, et ont été présentées par le sénateur Carignan. Celui-ci a présenté les motions de suspension comme ses propres propositions, et non pas comme des initiatives du gouvernement. Il l'a indiqué très clairement, et les délibérations du Sénat se sont poursuivies sur cette base.

Toute motion de suspension est difficile. Aucun sénateur ne dira le contraire. Ces motions obligent le Sénat, en tant qu'institution, à envisager des mesures disciplinaires. Et c'est ainsi, notamment, que nous pouvons maintenir la réputation de cette chambre et la confiance du public envers l'une des institutions fondamentales de notre système de gouvernance.

Jusqu'à maintenant, le débat sur les motions a été vigoureux et fructueux. De nombreux sénateurs y ont pris part, et ils l'ont fait de manière respectueuse et sérieuse. Je tiens à remercier les honorables sénateurs. Le processus n'a pas été répétitif, mais dynamique, intéressant et instructif. Le débat a attiré l'attention de la population canadienne. Il a fourni de l'information qui était jusque-là inconnue ou mal comprise, ce qui nous a aidés à mieux saisir le travail qui reste à accomplir pour améliorer nos opérations administratives internes.

As I noted in a ruling last week, suspension is a mechanism available to the Senate. Our debate has referenced the use of suspension in other Westminster Parliaments, where it has been exercised with caution, so as not to prejudice external proceedings.

In a court of law there are detailed rules and processes to govern proceedings. In considering the matter of suspension, the Senate is following its longstanding parliamentary Rules and procedures. In a parliamentary body like the Senate, with the very word Parliament coming from *parler*, to speak, we use debate to reach the best possible result. Debate is at the heart of what we do, and it has been the means to explore and evaluate the suspension motions.

Senator Fraser recognized that disposition motions, although unusual, are available under the practices and procedures of the Senate. She noted the 2004 case to which reference has already been made. Her concern was not about the motion, but the fact that it was brought forward as a Government proposal targeting non-Government business. As such, she asserted, it violates the basic distinction in our Rules between Government Business and Other Business. She characterized this distinction as one of the most

Comme je l'ai indiqué dans une décision la semaine dernière, la suspension est un mécanisme dont dispose le Sénat. Nous avons fait référence, au cours de nos débats, à l'utilisation de la suspension dans d'autres parlements inspirés de Westminster, où le recours à la suspension a été exercé avec prudence, pour ne pas nuire aux autres travaux.

Dans un tribunal, des règles et pratiques détaillées régissent les travaux. En examinant la question de la suspension, le Sénat suit les règles et procédures parlementaires qui existent depuis longtemps. Dans une institution parlementaire comme le Sénat, au sein du « Parlement » qui tire son origine du mot « parler », nous avons recours à des débats pour obtenir le meilleur résultat possible. Les débats sont au cœur de ce que nous faisons et c'est le moyen que nous utilisons pour étudier et évaluer les motions de suspension.

La sénatrice Fraser a reconnu que les motions de disposition, même si elles sont inhabituelles, existent dans les pratiques et procédures du Sénat. Elle a parlé du précédent établi en 2004 dont on avait déjà fait mention. Ce n'est pas tant la motion comme telle qui la préoccupait que le fait qu'elle ait été présentée comme une proposition du gouvernement qui s'applique à d'autres affaires. Elle a soutenu que cela contrevient à la distinction fondamentale faite dans le Règlement entre les Affaires du gouvernement et les Autres

important to be found in our Rules. As she explained, a motion can be either a Government motion or a non-Government motion, but it cannot fall into both categories. Senator Fraser argued that, with disposition motion number 4, the Government is seeking to do indirectly what it cannot do directly. She felt this is a dangerous precedent, and must be ruled out of order.

Later, Senator Cowan spoke to support Senator Fraser. He emphasized the importance of respecting Rules and normal processes. He called for caution if the Senate is to lay aside its Rules, practices and precedents. In this vein, he argued, our Rules make a clear distinction between Government and Other Business, giving the Government certain tools to advance its business. The Leader of the Opposition said these provisions should be respected.

For her part, Senator McCoy expressed dislike for the regularity with which the Senate is asked to set aside its Rules and its practices, especially when the effect is to truncate debate artificially. After all, she noted, debate is what we do. Instead, she asked the Speaker to give his guidance as to how the Senate might proceed, and encouraged us to take the necessary time

affaires, distinction qui, a-t-elle précisé, est l'une des plus importantes faites dans notre Règlement. Comme elle l'a expliqué, une motion peut être soit une motion du gouvernement, soit une motion autre que du gouvernement, mais elle ne peut entrer dans les deux catégories. La sénatrice Fraser a ajouté que, dans le cas de la motion de disposition numéro 4, le gouvernement cherche à faire indirectement ce qu'il ne peut pas faire directement. À son avis, il s'agit là d'un précédent dangereux qu'il faut déclarer irrecevable.

Le sénateur Cowan a ensuite pris la parole et appuyé la sénatrice Fraser. Il a souligné l'importance de respecter le Règlement et les procédures habituelles. Il a incité le Sénat à la prudence, s'il met de côté son Règlement, ses pratiques et les précédents. Dans cet ordre d'idées, il a fait valoir que le Règlement établit clairement la distinction entre les Affaires du gouvernement et les Autres affaires, donnant au gouvernement certains outils pour exécuter ses travaux. Le leader de l'opposition a dit qu'il faudrait respecter ces dispositions.

Pour sa part, la sénatrice McCoy a déploré la régularité avec laquelle on demandait au Sénat de suspendre l'application de ses règles et de ses pratiques, surtout lorsque cela a pour effet d'amputer le débat artificiellement. Après tout, a-t-elle déclaré, les débats sont à la base de nos travaux. Elle a plutôt demandé au Président d'éclairer le Sénat sur la façon de procéder et a

to consider what we are doing.

A number of other senators also questioned whether the time taken in debate thus far is really so extraordinary, given the importance of the issues under discussion.

Senator Martin argued that while the suspension motions are under Other Business, she did not accept that this prevents the Government from proposing a timeline. The Senate can amend, accept or reject the timeline the Government has proposed. Both Senator Martin and, later, Senator Carignan argued that unlimited debate is not always desirable. In particular, Senator Carignan was concerned that while the questions of suspension are pending, the business of the Senate, and particularly Government Business, is being hampered. He suggested that there will be continual questions about the participation of the three senators. For this reason, he argued that a level of certainty is required, to help bring the debate to an end within a reasonable timeframe.

At the very outset, let us be clear that disposition motions are part of our practice. The core issue here is that the proposal by Senator Martin dealing with disposition has been brought forward as

invité les sénateurs à prendre le temps nécessaire pour bien réfléchir à ce qu'ils sont en train de faire.

Un certain nombre d'autres sénateurs se sont aussi demandé si le temps consacré au débat jusqu'à maintenant était si exceptionnel, compte tenu de l'importance de la question à l'étude.

La sénatrice Martin a indiqué que, même si les motions de suspensions sont dans la catégorie des Autres affaires, cela n'empêche pas au gouvernement de proposer un délai. Le Sénat peut modifier, accepter ou rejeter le délai que le gouvernement a proposé. La sénatrice Martin et, par la suite, le sénateur Carignan ont tous deux fait valoir qu'un débat sans limite n'est pas toujours souhaitable. Le sénateur Carignan, en particulier, estimait que, tant que les questions de suspension ne seront pas réglées, il sera difficile pour le Sénat de procéder avec son ordre du jour du Sénat, notamment avec les Affaires du gouvernement. À son avis, il y aura constamment des questions au sujet de la participation des trois sénateurs. C'est pourquoi il a soutenu qu'un certain degré de certitude est nécessaire pour pouvoir clore le débat dans un délai raisonnable.

D'entrée de jeu, je tiens à ce qu'il soit clair que les motions de disposition font partie de nos pratiques. La question fondamentale ici a trait au fait que la proposition de la sénatrice Martin, qui

a Government motion, though it would determine the course of proceedings on the three suspension motions, which are Other Business.

porte sur la disposition, a été présentée comme une motion du gouvernement, même si elle déterminerait le déroulement des travaux sur les trois motions de suspension, qui entrent dans la catégorie des Autres affaires.

If the disposition motion is accepted as an item in the category of Government Business, time allocation could be applied to the motion. If the Senate agrees to this, the Government would then be able to limit debate on items in the category of Other Business using specific powers that are now clearly reserved only for Government Business.

Si la motion de disposition est acceptée au titre des Affaires du gouvernement, elle pourra faire l'objet d'une fixation de délai. Si le Sénat consent à ce qu'il en soit ainsi, le gouvernement pourra alors limiter le débat sur des points inscrits sous les Autres affaires en exerçant des pouvoirs précis qui, à l'heure actuelle, sont clairement réservés aux Affaires du gouvernement.

Since 1991 the Senate has made a distinction between the categories of Government Business and Other Business.

Depuis 1991, le Sénat a établi une distinction entre les catégories Affaires du gouvernement et Autres affaires.

Appendix I of the Rules defines Government Business as:

À l'annexe I du Règlement du Sénat, les Affaires du gouvernement sont définies ainsi :

A bill, motion, report or inquiry initiated by the Government. Government business, including items on notice, is contained in a separate category on the Order Paper, and the Leader of the Government or the Deputy Leader may vary the order in which these items are called.

Projet de loi, motion, rapport ou interpellation présentés par le gouvernement. Les affaires du gouvernement, incluant celles ayant fait l'objet d'un préavis, sont inscrites sous une rubrique distincte du Feuilleton et le leader ou le leader adjoint du gouvernement peut les faire appeler dans l'ordre où il le souhaite.

Other Business, on the other hand, is:

Items of non-Government business on the *Order Paper and Notice Paper*. These may include bills, motions, reports or inquiries. Unless the Senate otherwise orders, items of Other Business are called in the order in which they are printed, which is determined by the Rules.

Rule 4-13(1) establishes that Government Business shall have priority over all other business before the Senate. Furthermore, rule 4-13(3) allows the Leader and Deputy Leader of the Government to vary the order of Government Business from that published in the *Order Paper and Notice Paper*.

Other Business, however, is called in its published order, unless the Senate decides otherwise. There are numerous other references in our Rules to the different provisions that apply to Government Business and Other Business. For example, items of Government Business remain on the Order Paper until they are disposed of, but items of non-Government business are dropped if they are called for fifteen consecutive sitting days without being proceeded with. Should motions 2, 3 and 4 not be addressed for 15

Et les Autres affaires sont définies ainsi :

Affaires autres que du gouvernement inscrites au *Feuilleton et Feuilleton des préavis*. Elles comprennent notamment des projets de loi, des motions, des rapports et des interpellations. À moins d'un ordre contraire du Sénat, les autres affaires sont étudiées dans l'ordre où elles sont inscrites et qui est fixé par le Règlement.

Aux termes de l'article 4-13(1) du Règlement, les Affaires du gouvernement ont priorité sur toutes les autres affaires dont le Sénat est saisi. En outre, l'article 4-13(3) du Règlement permet au leader et au leader adjoint du gouvernement de modifier l'ordre d'appel des Affaires du gouvernement par rapport à l'ordre établi dans le *Feuilleton et Feuilleton des préavis*.

Les Autres affaires, par contre, sont étudiées dans l'ordre où elles sont inscrites, sauf décision contraire du Sénat. Le Règlement renferme de nombreux autres renvois aux différentes dispositions qui s'appliquent aux Affaires du gouvernement et aux Autres affaires. Par exemple, les Affaires du gouvernement restent inscrites au Feuilleton tant qu'elles n'ont pas été étudiées, tandis que les Autres affaires sont rayées du Feuilleton si elles n'ont pas été discutées depuis 15 jours de séance consécutifs. Si les motions

consecutive sittings, they too would drop.

In addition, it is significant to note that under Chapter 7 of our Rules, the Government has, as already mentioned, the option of initiating the time allocation processes in relation to items in the category of Government Business.

Honourable senators, there is a coherence in our Rules. Government Business has priority, and there are mechanisms to facilitate its dispatch. As to Other Business, the Senate follows more traditional practices, so that debate is more difficult to curtail. The disposition motion currently before the Senate appears to cross the boundaries between the categories.

A proposal of this type could, in the long term, distort the basic structure of Senate business, allowing the Government's time allocation powers to, in effect, be applied to items of Other Business. To avoid the long term risks to the integrity of the basic structure of our business, it would be preferable to find a solution to this particular case that avoids establishing such a far-reaching precedent.

Given the Government's important role, it has specific means,

numéros 2, 3 et 4 n'étaient pas étudiées pendant 15 jours de séance consécutifs, elles seraient aussi rayées du Feuilleton.

En outre, il importe de souligner que, conformément au chapitre 7 du Règlement, le gouvernement a, comme on l'a déjà mentionné, la possibilité de fixer des délais pour les affaires entrant dans la catégorie des Affaires du gouvernement.

Honorables sénateurs, nos règles sont cohérentes. Les Affaires du gouvernement ont la priorité, et des mécanismes sont prévus pour en faciliter l'expédition. En ce qui concerne les Autres affaires, le Sénat observe des pratiques plus traditionnelles. Il est donc plus difficile de limiter le débat. La motion de disposition dont le Sénat est saisi actuellement ne semble pas tenir compte de la distinction entre les deux catégories.

Une proposition de ce genre pourrait, à long terme, altérer la structure fondamentale des travaux du Sénat en permettant que les pouvoirs de fixation de délai du gouvernement soient, de fait, appliqués aux affaires inscrites sous Autres affaires. Afin de prévenir des risques à long terme relativement à l'intégrité de la structure fondamentale de nos travaux, il serait préférable de trouver une solution qui n'établirait pas un lourd précédent.

Compte tenu de l'important rôle qu'il remplit, le gouvernement dispose

already discussed, to secure the dispatch of its business. But even under Other Business, there are ways to seek to curb or limit debate and to come to a decision. The most obvious is by moving the “previous question,” which forestalls further amendments, but is only available on the main motion.

Honourable senators, my concern as Speaker in this case goes beyond the specifics of this particular point of order. All senators have an obligation to the long term interests of the Senate, to maintain the integrity of its traditions and practices, especially open debate within a clear structure, that have been hallmarks of the Senate since its very beginning. The changes that have been made over the years to modernize our practices, and to establish mechanisms to facilitate the dispatch of Government Business, were made after consideration and reflection. This approach should not change. At the same time, I am aware that the Speaker’s preoccupations cannot trump the judgment of the Senate itself, which always remains the final arbiter of any point of order or question of privilege.

Given my concerns, I would strongly urge the Leaders of the Government and Opposition to work out a timeline that would find a solution to

de moyens précis, que nous avons décrits précédemment, pour faciliter l’expédition de ses travaux. Cependant, même sous la rubrique des Autres affaires, il existe des moyens d’écourter ou de limiter le débat pour en arriver à une décision. Le moyen le plus évident consiste à proposer la « question préalable », qui met fin à la présentation d’amendements, mais celle-ci ne peut viser que la motion principale.

Honorables sénateurs, mes préoccupations à titre de Président, dans le cas présent, dépassent les détails de ce rappel au Règlement. Il revient à tous les sénateurs de protéger les intérêts à long terme du Sénat et l’intégrité de ses traditions et pratiques, en particulier des débats ouverts régis par une structure clairement établie, des éléments qui définissent le Sénat depuis sa création. Les modifications apportées au fil des ans pour moderniser nos pratiques et pour établir des mécanismes permettant de simplifier le traitement des Affaires du gouvernement ont été adoptées après une période de réflexion. Cette approche ne devrait pas changer. Je suis toutefois conscient que les préoccupations du Président ne l’emportent pas sur les décisions du Sénat lui-même, qui demeure l’ultime arbitre de tout rappel au Règlement et de toute question de privilège.

Compte tenu de mes préoccupations, j’encouragerais fortement les leaders du gouvernement et de l’opposition à établir un calendrier

the current challenges facing the Senate, without fundamentally distorting the integrity of the basic structure of our business. As chair, I am more than willing to offer any assistance I can.

Honourable senators, this ruling is based on a thorough examination of the matter, including a full review of the Rules, precedents and procedural literature. I have also considered advice from senior advisors, over several meetings in a short period of time. The issues raised are complex, important and sensitive, and could have profound effects on how the Senate works in the future.

All senators must consider the appropriate way to respond to the challenges posed in this point of order, since the Senate is a largely self-regulating chamber. Thus far we have conducted ourselves in a manner that does credit to the upper house of Canada's bicameral Parliament, applying the basic approach we have at our disposal, namely debate, thoughtfully and carefully.

Honourable senators, through a disposition motion or other means it is possible to propose a way to end debate. The suspension proposals have been moved as non-Government initiatives. To allow a process that could result in

qui réglerait la situation à laquelle est confronté le Sénat sans fondamentalement altérer l'intégrité des structures de base qui régissent nos travaux. À titre de Président, je serais heureux d'offrir mon aide.

Honorable sénateurs, je fonde ma décision sur un examen exhaustif de la question, qui a compris une étude complète du Règlement, des précédents et des ouvrages de procédure. J'ai également consulté des conseillers au cours de plusieurs rencontres tenues dans un court laps de temps. Les problèmes soulevés sont complexes, importants et délicats et pourraient avoir de profondes répercussions sur le fonctionnement du Sénat dans l'avenir.

Tous les sénateurs doivent réfléchir à la solution qui convient le mieux pour régler les questions soulevées dans le rappel au Règlement puisque le Sénat est une Chambre qui s'autoréglemente dans une grande mesure. Jusqu'à maintenant, nous avons toujours fait honneur à la Chambre haute du Parlement bicaméral du Canada en appliquant l'approche fondamentale dont nous disposons – à savoir le débat – de manière réfléchie et prudente.

Honorable sénateurs, il est possible de proposer une façon de mettre fin à un débat à l'aide, entre autres, d'une motion de disposition. Les motions de suspension ont été présentées comme des initiatives non

the application of the Government's time allocation powers to non-Government business is not in keeping with current Rules and practices.

Whatever the final outcome on this specific point, the chair remains available to assist the Senate in finding a solution. The ruling is that Senator Martin's motion is out of order and is to be discharged.

gouvernementales. Le fait d'autoriser un processus qui pourrait engendrer l'application des pouvoirs de fixation de délai du gouvernement à des affaires autres que des affaires du gouvernement ne respecte pas le Règlement et nos pratiques actuelles.

Quelle que soit l'issue de ce point, la présidence demeure à la disposition du Sénat pour l'aider à trouver une solution. La décision est que la motion de la sénatrice Martin est irrecevable et que la motion doit être révoquée.